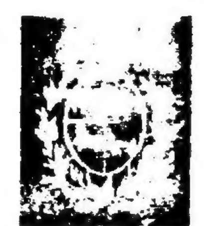


SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA

Tercer Período

CARPETA Nº 574 de 1987

DISTRIBUIDO Nº 215 de 1987

COMISION DE HACIENDA

SIN CORREGIR

Junio de 1987

ZONAS FRANCAS

Modificación de su Régimen Legal

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 25 de junio de 1987

Preside: Señor Senador Dardo Ortiz (ad hoc)

Miembros: Señores Senadores Ercilia Bomio de Brum, Enrique Cadenas Boix, Manuel Flores Silva, Guillermo García Costa y Luis A. Senatore

Asisten: Señores Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez, Juan R. Ferreira y Américo Ricaldoni

Invitados Especiales: Señores Ministro y Subsecretario de Industria y Energía: doctor Jorge Presno Harán y economista Gustavo Cola Cancela

Secretario: Señor Alfredo M. Alberti

25x

[illegible] Sala el señor Ministro de Industria y Energía)

[illegible] Continúa la sesión. La Comisión tiene [illegible] un proyecto sobre zonas francas, que vino con [illegible] de la Cámara de Representantes. Al iniciarse su [illegible] en esta Cámara, nosotros consideramos prudente oír la opinión del señor Ministro que tuvo intervención cuando el tema se trató en la otra Cámara.

Tiene la palabra el señor Ministro de Industria y Energía.

[illegible] MINISTRO DE INDUSTRIA Y ENERGIA.- El proyecto de ley [illegible] zonas francas se considera por parte del Poder Ejecutivo [illegible] balanca importante y muy útil para el desarrollo [illegible] del país. Evidentemente, como todos sabemos, el [illegible] económico es imprescindible para la búsqueda [illegible] común, que es el objetivo fundamental del país.

[illegible]mente, creo que los señores Senadores conocen [illegible] de las zonas francas. Como todos sabemos, se trata [illegible] zona del territorio nacional en la cual se otorgan [illegible] impositivas. Es decir que dentro del territorio [illegible] están sujetas a las leyes nacionales, pero [illegible]guay aduanero.

[illegible] la finalidad básica de esto? Para que haya [illegible], es necesario que se realicen inversiones. Si [illegible], es utópico pensar en el crecimiento.

[illegible] un mundo totalmente conflictivo, en el cual se operan [illegible]torsiones de mercado, así como también una serie de cir[illegible]stancias que han convertido a la economía en algo muy [illegible], muy atípico, es necesario promover las inversiones [illegible]gando determinados atractivos para que los inversores [illegible] venir a nuestro país dentro de un género de opcio[illegible]tadas.

[illegible] supone que con el clima de estabilidad política y [illegible] que tenemos, el equilibrio fundamental que podemos agregar es otorgar al inversor franquicias de orden impositivo. La experiencia en el mundo ha sido sumamente importante. Todos conocemos las zonas francas instaladas en Taiwan, [illegible], etc. En términos generales, se ha podido apreciar [illegible] la instalación de estas zonas significan la creación

[illegible]

un polo de desarrollo y un progreso para el lugar. ¿Qué ventajas tiene el país con el establecimiento de zonas francas? En primer término, la ocupación. ¿Por qué? Porque los inversores, al montar nuevas empresas, recurren a la mano de obra uruguaya. En el proyecto se garantiza, incluso, que el 75% de la mano de obra debe ser uruguaya.

En segundo término, incrementa la demanda del país; porque si bien, básicamente, el inversor en zona franca va a sentir, digámos, la tentación de traer sus insumos esenciales del lugar del mundo donde sea menos oneroso, todo lo que signifique el mantenimiento de las plantas o los insumos accesorios o secundarios seguramente le va a ser menos costoso traerlos de la zona no franca contigua.

En tercer lugar, va a significar una rebaja comparativa de costos. La zona franca está abierta al mundo y eso va a incrementar nuestras exportaciones. Nuestro país, por ejemplo, tiene serios problemas de fletes con el hemisferio norte. Un contenedor de Taipei a San Francisco sale cuatro veces menos que uno de Montevideo a Houston. Eso se debe a que la corriente de negocios que existe entre esos países hace que puedan "chartear" barcos, etc. Entendemos que las exportaciones de zona franca van a beneficiar a las de la zona no franca por la vía de la regularización de los fletes, que en este momento son muy altos.

Por otra parte, en el comercio internacional se opera un desfasaje en función de las guerras más o menos declaradas entre Estados Unidos y Japón y éste y la Comunidad Europea. Entonces, se da la opción para que, trasladándose de zona, algunos inversores puedan librarse de los efectos perniciosos de esa guerra comercial. En otros términos: es posible entrar en el mercado norteamericano, en determinados sectores en los que hay contingentación sobre las exportaciones venidas de Asia y que no existen en nuestro mercado.

Por otro lado, señor Presidente, dentro del modelo de apertura hacia afuera que nuestro gobierno persigue se puede verificar que un gran porcentaje de las concesiones que se han obtenido a través de convenios bilaterales y multilaterales no ha podido ser usufructuado por el país. Analizar el porqué no se ocuparon esos cupos sería salirnos del tema principal. Pero, evidentemente, esa ventaja comparativa que al gobierno le llevó largas negociaciones y muchos esfuerzos

quienes la promovieron podría aprovecharse en beneficio del país por parte de los inversores de la zona franca.

Entre los inconvenientes u objeciones que se le hacen a la zona franca, en primer término surge la eventual desventaja comparativa que puedan tener las industrias de la zona no franca. Los industriales de esta zona tienen sus dudas acerca de si no serán perjudicados por las empresas de la competencia que se instalen en la zona franca. Este es el punto más importante a tener en cuenta. Sin embargo, creemos que la protección arancelaria, los estimulós a la exportación, los precios de referencia que cubre los "dumping" de terceros países, significan una protección. Es decir, todas las medidas que amparan al industrial de la zona no franca y que se basan en el mantenimiento cautivo del mercado interno permiten pensar que está defendido naturalmente frente a la eventual competencia de la zona franca. Además, no se debe olvidar que, desde el punto de vista aduanero, la zona franca es como si fuera un tercer país. O sea que, para introducir mercadería de zona franca en el territorio no franco hay que realizar un trámite de importación de la misma forma como se realiza en Manaos, etc. Si nosotros nos asustamos por la competencia a que nuestra industria pueda enfrentarse, tenemos que tener presente que esa misma competencia la ofrece la industria del resto del mundo. Asimismo es preferible que la industria que eventualmente pueda ser competidora de la nacional brinde trabajo a los obreros uruguayos. En otras palabras: ver como problema, para la industria instalada en la zona no franca, las actividades que se desarrollen en la zona franca, es exactamente lo mismo que temer que la industria argentina o brasileña puedan desalojar de su posición en el mercado a la industria de la zona no franca.

En segundo lugar se plantean los temas de la incidencia de la zona franca dentro de los convenios bilaterales del país. En el proyecto de ley se estipula un artículo --que seguramente ha llamado la atención a los señores Senadores-- por el que el certificado de origen no individualizará que esa mercadería fue fabricada en la zona franca. En este aspecto, como en tantos otros, no se hace ninguna innovación. Lo que ocurre es que en el mundo, en ninguna parte, se pone un sello que diga que la mercadería fue hecha en la zona franca. Cuando uno compra un artículo de Manaos figura como que fue hecho en Brasil; lo mismo si compra una cosa

de la zona franca de Taiwan, figura que fue hecha en Taiwan. O sea que no se individualiza. Pero, dentro de los convenios bilaterales, [illegible] no significan una pérdida de protección para la industria radicada. A cada convenio bilateral corresponde un sistema de certificados de origen. Por ejemplo, la existencia de un certificado de origen de Uruguay que habilita frente al mundo abierto, no habilita para actuar dentro de los convenios bilaterales, en los que, en cada caso, se han convenido determinadas especificaciones.

En los convenios del CAUCE y del PEC dichas especificaciones varían de artículo en artículo. Hay casos en los cuales se ha convenido que el 70% de los insumos sean de producción nacional o del país de destino, y se deja entrar de terceros países el 30% restante. Hay otros en que los porcentajes cambian, etc. O sea que la industria, para priorizar su actuación dentro de los convenios del PEC, del CAUCE o inclusive dentro del Tratado de Méjico, está protegida por los propios convenios.

Hay que descartar la posibilidad de que una industria que se instale en la zona franca pueda desplazar o eliminar los privilegios obtenidos por la industria nacional dentro de los convenios bilaterales.

Hay otro tema que se plantea con cierto resquemor: que la ineficiencia de los servicios públicos de la zona no franca sea una carga demasiado importante frente a la opción que tienen las industrias de la zona franca de abastecerse de los insumos óptimos que se obtienen en el mundo.

Para mí éste es el argumento más importante en contra de la ley; pero se encuentra totalmente atenuado por la protección que el sistema vigente, como compensación de esas ineficiencias, otorga a la industria nacional.

Parecería teóricamente absurdo que alguien se instale en la zona franca para vender a la zona no franca.

Digo esto porque si una de las limitaciones que tiene el país es que la baja del consumo no permite instalar industrias con costos a escala decreciente, parecería un poco extraño que alguien buscara, para abastecerlo, instalarse en una zona en la cual después tiene que exportar, al país,

todas las gabelas, tributos e inconvenientes derivados [illegible] exterior.

[illegible] sería que se instalara en la zona no franca [illegible] dentro de la zona franca.

Por otro lado, parecería ilógico que alguien que quisiera aprovechar determinado convenio del CAUCE se instalara en zona franca, máxime si se tiene en cuenta que el empresario debe ser más o menos racional. Entonces, ¿qué sucede? ¿Alguien va a hacer una inversión con el riesgo enorme, el que hemos podido palpar en el desarrollo de todos los convenios, de que en el día de mañana CASEX no otorgue el certificado o que el Ministro de Comercio argentino diga que esa producción es sensible porque está exportando demasiado, [illegible] se trae nuevamente y que esa persona, por estar en zona franca, no tenga el respaldo que significa el mercado interno? Cuando observamos el comercio exterior tanto del PEC como [illegible] CAUCE, nos encontramos con que en términos generales la exportación es marginal al consumo interno, es decir, [illegible] básicamente trabaja para la plaza interna; y cuando se [illegible] las coyunturas favorables actúa dentro del comercio exterior con Brasil o con Argentina.

Distinto es el caso del comercio abierto al mundo; allí [illegible] existe, en una medida tan clara, la posibilidad de trabas [illegible] la corriente de mercaderías, como sucede con los [illegible] mencionados.

Por otra parte, si analizamos bien la ley, nos encontra[illegible] con que las industrias que se han priorizado dentro [illegible] la política general del gobierno son aquellas que trabajan [illegible] materias primas nacionales destinadas a la exportación.

Si ellas se instalaran en zonas francas, evidentemente [illegible] volverían no competitivas. Por ejemplo, si instalamos [illegible] la zona franca un frigorífico, ¿qué sucedería? Que ese establecimiento no podría trabajar con ganado uruguayo porque las disposiciones legales pertinentes impiden que salga ganado en pie del país.

Si se trata de una industria textil, es obvio que no podría disfrutar de la bonificación que implica la ley Pine-

da; y si trabajamos con el sector del cuero, obviamente este tampoco podría usufructuar del precio que la legislación actual le otorga como protección.

Es del caso señalar que en este momento están prohibidas las exportaciones; incluso en el ámbito de esta Comisión hay un proyecto de ley por el cual se imponen detracciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Ministro habla de que si un frigorífico se instalara en zona franca no podría funcionar económicamente en forma viable porque no podría obtener ganado uruguayo, puesto que se considera que se trata de otro país. ¿Es así?.

SEÑOR MINISTRO.- Exactamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Y cómo no se considera que es otro país para expedir certificado de origen?

SEÑOR MINISTRO.- Desde el punto de vista nacional, en zonas francas rigen todas las leyes vigentes en el país.

Lo que sucede es que del punto de vista aduanero se considera que al estar en zona franca se encuentra fuera del país.

En consecuencia, la entrada o salida de mercadería de una zona franca a una no franca tiene que cumplir con toda la legislación tributaria aduanera y con todas las normas que regulan el comercio exterior. Por ejemplo, como el comercio exterior impide que salga ganado en pie del país, al entrar en zona franca es como si se hubiera pasado la aduana aún sin haber traspuesto la frontera; de hacerlo, evidentemente, tendrá que hacer la tributación correspondiente.

mu.6

25 x

[illegible] .- En cuanto al certificado de origen, si [illegible], éste sería expedido, de acuerdo con la ley, [illegible] Ministerio de Economía y Finanzas, en el que se esta- [illegible] que una mercadería que sale de la zona franca o [illegible] está en ella es de origen uruguayo. Quisiera saber si Argentina y Brasil admiten eso.

[illegible] MINISTRO.- Tanto en el PEC como en el CAUCE existe [illegible] reglamentación específica. Por ejemplo, dentro [illegible] PEC el certificado de origen lo tiene que dar la Cámara de Industrias. Lo que sucede es que ese certificado, admitido [illegible] el Estado uruguayo, dentro del PEC no es viable, porque [illegible] con el intercambio de notas reversales que regulan [illegible] organismo el certificado de origen, en este caso, tiene [illegible] emitido por la Cámara de Industrias, ya que ésta es [illegible] la responsabilidad de certificar si se cumplen [illegible] convenidos para cada actividad.

[illegible] PRESIDENTE.- ¿Quién daría el certificado de origen [illegible] de mercaderías que se encuentran en zonas fran-

[illegible] MINISTRO.- El Director de zonas francas; para el resto [illegible] mundo, alcanzaría con que se otorgara el certificado [illegible] vía Ministerio de Economía y Finanzas.

[illegible] A los efectos de negociarlo dentro del PEC o del CAUCE habrá que cumplir en cada caso los requisitos estipulados por estos organismos, con la validez que éstos resolvieron [illegible] que otorgar dicho certificado.

md.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pero se ha resuelto que sea la Cámara de Industria la que dé el certificado de origen. Ahora, respecto de la mercadería existente en zona franca, ¿quién lo daría?

SEÑOR MINISTRO.- Por ejemplo, dentro de la órbita del PEC tendría que ser la propia Cámara de Industrias, la que tendrá que certificar si en la zona franca se cumplieron los requisitos estipulados en el convenio sobre certificados de orígenes con Brasil.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pero advierto que se trata de un asunto un tanto complejo, es decir, que la Cámara de Industrias que está en otro país, el Uruguay, esté otorgando certificado de origen de otro país que, en este caso, sería la zona franca.

SEÑOR MINISTRO.- En primer lugar, diría que se trata del mismo país; es distinto desde el punto de vista aduanero.

Por otro lado, cuando se estipuló en el intercambio de notas reversales con Brasil que el certificado de origen se daba por la Cámara de Industrias, se estimó, al margen del contralor oficial, que uno mejor que éste sería el determinado por la propia competencia. Por ejemplo --y pido disculpas por citarlo-- si el señor Presidente y quien habla estamos trabajando con Brasil y yo estoy usando insumos fuera de zona, va a ser él el primer interesado en negar el certificado de origen porque le estoy haciendo una competencia desleal; y eso les interesa a los brasileños. Ahora, si voy a trabajar en el convenio multifibras a exportar para Estados Unidos, alcanza con que el certificado de origen lo otorgue el Estado. Es decir, que el régimen del PEC establece que el cupo lo certifique la Cámara de Industrias y automáticamente lo legaliza el Cónsul brasileño; y desde el punto de vista teórico CASEX tendría que dar la guía inmediatamente. Ese es un procedimiento expresamente convenido. Tal es el caso en Argentina de la industria automotriz, en que el 70% de los insumos tienen que ser de Argentina y Uruguay, admitiéndose el 30% restante de insumos fuera de la zona. Reitero, que hay una especificación precisa,

Para citar otro caso, podemos suponer que se instale una planta armadora en la zona franca. En primer lugar, para entrar esos autos al país del punto de vista aduanero, va a ser exactamente lo mismo que traerlos de Alemania. En segundo término

[illegible]s, que "hacen" zona franca, tienen insumos [illegible] del mundo, ellos podrán ser exportados al [illegible], pero no al mercado de los convenios bilatera- [illegible] se ha especificado claramente qué requi- [illegible] cumplir. Ahora, si la persona que arma un vehícu- [illegible] franca puede acreditar, dentro del CAUCE, que cum- [illegible] requisitos por éste estipulados, es decir, que a pesar de estar en zona franca el 70% de los insumos son argentinos [illegible] y que solamente trae el 30% de insumos fuera de [illegible] podrá ingresar a la órbita de este organismo pero una [illegible] que se haya colocado la producción fuera de la zona fran- [illegible]

Es decir que se habilita a la zona franca a actuar dentro [illegible] convenios bilaterales, pero se prioriza la intervención [illegible] ya instalada en zonas no francas.

[illegible]ENTE.- De acuerdo con el ejemplo mencionado por [illegible] la industria automotriz, suponiendo que [illegible], por [illegible] un nombre, se instale en zona franca, [illegible] pueden admitir la competencia? Porque [illegible] importante ya que al estar aquélla instalada [illegible] franca va a tener una serie de exenciones y benefi- [illegible]

[illegible].- Supongamos que la Toyota se instala en zona [illegible] primer término esta empresa en zona franca es lo [illegible] la Toyota en Japón. Si trae todos los insumos de [illegible] se limita a armar aquí, va a poder vender en Argen- [illegible] Brasil, como la Toyota japonesa lo puede hacer aho- [illegible] del convenio del CAUCE o del PEC.

[illegible]SIDENTE.- Puede vender en Argentina o Brasil como [illegible] vende actualmente, pero, indudablemente, en mejores [illegible], porque una cosa es traer un automóvil armado [illegible] Japón al Brasil o a la Argentina y otra, tenerlo en zona [illegible], con la disponibilidad de stock.

[illegible]MINISTRO.- Sin ánimo de polemizar desde el punto de [illegible] técnico debo expresar que con la robotización que tiene [illegible] industria automotriz no dudo de que sea mucho más económico [illegible] armado de Japón que armarlo en la zona franca.

Cuando se trae el vehículo, se arma con insumos importados

[illegible]

en zona franca; si ese vehículo quiere entrar al Uruguay, va a estar comprendido dentro de la regulación actual de coche importado y va a tener que dar cuenta de un 70% de exportaciones compensatorias. Si quiere entrar a Argentina o Brasil, no podrá hacerlo, porque creo que en estos momentos en ambos países la importación de coches está prohibida. Pero supongamos que hubiera un problema arancelario, entonces la Toyota que arma automóviles en zona franca pagaría por esos vehículos los mismos impuestos como si hubieran venido de Japón.

Otra posibilidad es que la Toyota se instale en zona franca para usufructuar los convenios de integración. En ese caso Argentina le asigna un certificado específico en el cual los insumos que se utilizaron son el 70% de Argentina o de Uruguay y que solamente traen de afuera un 30%. Sino no los va a dejar entrar al amparo del CAUCE.

Hay una disposición prevista en el proyecto de amparo a las industrias ya instaladas. Entonces, la Toyota tendrá en el caso de Argentina que esperar a ver si se integró todo el cupo y si hay sobrante recién puede hacer la exportación. Parece un poco insólito que una empresa venga del exterior a hacer una inversión a un riesgo total en una zona franca. Si lo hace para aprovechar el convenio del PEC o del CAUCE, lo va a poder efectuar si hay sobrante del cupo y, además, sujeto a las limitaciones de hecho --a las cuales estamos acostumbrados-- que nos hacen Brasil y Argentina, porque seguramente si a esa empresa le fuera muy bien, el Ministro de Comercio argentino diría que es sensible la agilidad, que están importando demasiado y están pasándose del 5%. Por otra parte todos sabemos que el Gobierno brasileño para el otorgamiento de guías es muy complejo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Formulo estas preguntas para aprender de lo que el señor Ministro nos exprese y porque veo que no es una preocupación personal ya que la Cámara de Comercio --en un memorándum que tenemos-- hace cuestión de que hay que estudiar muy cuidadosamente el régimen de expedición de certificados de origen y el alcance de estos documentos de comercio internacional. Es decir que no es una preocupación antojadiza sino que entidades evidentemente responsables también la tienen. Por eso quería aclarar bien el punto.

SEÑOR MINISTRO.- Como se supondrá ya tuve una media docena

de entrevistas con las gremiales que me han planteado todos estos temas. Incluso ellos me han asesorado sobre todo el régimen de certificados de origen que es sumamente complejo. Estos, dentro del PEC y del CAUCE no son genéricamente uniformes sino que depende de los sectores las condiciones que en cada caso se estipulan. Incluso como acertadamente el señor Presidente ha manifestado, esas fueron las preocupaciones más importantes de los industriales, cuando se planteó el tema de la zona franca: si las ventajas obtenidas se podían perder frente a la zona franca. Siempre les he manifestado --si me permiten utilizar un lenguaje no muy correcto-- que el cuadro nuestro no juega solo y si cuando actuamos dentro de la más estricta legalidad, los brasileños y argentinos nos viven poniendo trabas, para mí sería suicida que un empresario se instalara en zona franca para trabajar dentro del CAUCE o del PEC.

Por otra parte, la garantía de esos convenios está dada por los certificados de origen que están cuidadosamente reglamentados. Entonces el supuesto teórico que podemos contemplar, hay que tenerlo en cuenta, porque determinado tramo de los convenios está abandonado. En cierto momento las concesiones otorgadas no llegaron al 50%. En consecuencia, ¿para qué perder esas concesiones? ¿Por qué no aprovecharlas si con eso damos mayor ocupación? Parecería que lo que tenemos que hacer es munir de garantías a los certificados de origen, para que tengamos una correcta aplicación. Pensamos que la mejor manera de darle garantías a los certificados de origen, es cuando el competidor interviene en esta operación. Por eso es, que en lo personal, prefiero que sea la Cámara de Industrias la que siga otorgando el certificado de origen dentro del PEC, porque en ese caso creo mucho más en la eficiencia del que está interesado en no perder el mercado --y va a controlar mucho mejor-- que un funcionario público.

SEÑOR PRESIDENTE.- Otro aspecto que recojo de algunos memorándum es que lo fundamental o, el interés principal debe ser que se instalen en las zonas francas industrias, no que lo hagan empresas para tener depósitos, porque la zona franca exige desembolsos no sólo a las empresas sino al propio Estado, que tiene que proporcionar la infraestructura. Si se va a utilizar simplemente como depósito de mercadería, parece que el régimen de admisión temporaria y disposiciones aduaneras que permiten que una fábrica tenga allí un depósito, serían más que suficientes.

sr.4

Es decir que no valdría la pena instalarse en la zona franca si no se tuviera la seguridad de que se van a instalar industrias, porque si se va a utilizar simplemente como depósito no es necesario demostrar que existen en la capital y otros puntos de la República numerosos locales industriales y de depósito, cerrados o parcialmente inactivos, como dice aquí.

SEÑOR MINISTRO.- Si mal no recuerdo las zonas francas funcionaron mal; nunca hubo interés en radicar industrias en ellas, porque las normas vigentes estipulaban que se podían instalar allí industrias que no fueran competitivas con la de la zona franca. Evidentemente, frente a esa tremenda inseguridad nadie quiso instalar una industria en esas zonas. Bastaba que usted hiciera una buena inversión para instalar una fábrica de posillos de café y una vez que hubiera efectuado la inversión, se le instalaba en la zona no franca alguien que fabricaba lo mismo y, entonces, usted tenía que cerrar la industria. Evidentemente el inversor de riesgo quiere seguridad y en esos momentos, no existía seguridad de ninguna especie.

Las zonas francas se utilizaron básicamente como depósito de mercaderías en tránsito. Incluso en estos momentos carecen de la infraestructura de servicios que deben necesariamente tener para desarrollarse como zona industrial.

Cuando pensamos en la zona franca desde el punto de vista industrial, lo hacemos fundamentalmente, refiriéndonos al Sector ocupación. El tema de depósitos comerciales no tiene mayor importancia. El tema fundamental es que queremos hacer un polo de desarrollo industrial, que tenemos que crear una demanda de mano de obra calificada, que no vivirá en la zona franca sino en una cercana a ella. Ello, evidentemente, demandará bienes y servicios, movilizando a la economía.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ese es el nudo de la cuestión. El señor Ministro coincide en que si sólo fuera para depósito, no valdría la pena, es decir, no se justificaría el gasto del Estado en dotar a esas zonas de infraestructura. Entonces, el resultado de la zona franca será exitoso en la medida en que se instalen industrias. Quisiera saber si el Gobierno va a instalar las zonas francas en espera de que se establezcan industrias, o, por el contrario, ha hecho las investigaciones pertinentes como para tener la seguridad de que las mismas serán asentadas. Pienso que instalar las zonas francas sin la certeza de que se abrirán industrias, no justifica un desembolso

sr.5

por parte del Estado. Creo que debería existir cierta base de seguridad.

SEÑOR MINISTRO.- Lo que señala el señor Presidente es muy acertado. Desde el punto de vista de nuestro Ministerio, sólo puedo informar que hemos tenido muchos interesados --importantes empresas-- para instalarse en las zonas francas. Pero no existe un compromiso cierto al respecto; inclusive, nosotros no hemos podido aceptar ningún ofrecimiento hasta saber si la ley funciona. Diría que todas las semanas aparece alguien preguntando e investigando acerca de cómo es el régimen. También debo confesarle que muchos llegan tratando de saber qué ventajas pueden obtener, pero sin un interés serio. No obstante, no cabe ninguna duda de que hay muchos extranjeros seriamente interesados en las zonas francas.

Nuestra mayor preocupación consiste en poder brindar rápidamente a la zona franca, la infraestructura necesaria, por ejemplo en materia energética, ya que en este momento carece prácticamente de todo. Si bien establecemos el principio de que los monopolios no rigen en dichas zonas, evidentemente es imposible suponer que se pueda generar energía eléctrica para consumo propio al mismo costo con que se distribuye para todo el país. Creo que en Colonia hay una capacidad instalada de 400 kilovatios, que es lo que absorbe una mediana industria. Por lo tanto, debemos resolver la situación de UTE para tomar las líneas de trasmisión de alta y llevarla, por medio voltaje, hasta la cabecera de la zona franca, a la cantidad de potencial necesario.

Estamos esperando que se sancione la ley para impulsar esto y poder empezar a comunicar a los interesados cuáles son las condiciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiere decir que por lo menos hay una razonable expectativa de que, una vez instalada la zona franca, se establecerán en ella ciertas industrias.

SEÑOR MINISTRO.- Creo que hay una muy razonable expectativa. Además, así ha sucedido en los distintos países en que se han instalado zonas francas. Nosotros no estamos innovando, sino que estamos adoptando los mismos sistemas que se llevaron a cabo en todas partes. En general, las zonas francas siempre han constituido un foco de atención y se han convertido en polos de desarrollo.

SEÑOR FLORES SILVA.- Me parece conveniente que nos detengamos en la pregunta del señor Presidente, porque se trata de un punto medular.

Creo que establecer dos zonas francas en un lugar donde existen aproximadamente 20 depósitos, con un empleo de 500 personas, significa crear un polo de desarrollo fundamentalmente de carácter industrial. Como bien dice el señor Ministro, eso no pasa exclusivamente por el marco legal, sino también por la dotación de la infraestructura correspondiente, así como por una acción de promoción.

En cuanto al marco legal específicamente, el proyecto de ley contiene algunas normas tendientes a lograr más agilidad en esto y a hacer la inversión industrial más lógica y creíble para el inversor. Por un lado, se propicia un cambio en la naturaleza de la relación con el Estado, ya que no se trata de una autorización, sino de un contrato; por otro lado, el Servicio de la Dirección de Zonas Francas se descentraliza, permitiéndole contratar por sí y, además, hay normas que tienden a agilitar la obtención de la sociedad anónima.

Si bien creo que el carácter industrial, o de meros depósitos comerciales, pasa fundamentalmente por la capacidad o la infraestructura que el Estado pueda brindar, también en la propuesta hay normas que pueden hacer más creíble la situación para el inversor.

Esto es lo que quería manifestar con respecto a las preguntas y respuestas que se venían planteando.

SEÑOR RICALDONI.- Deseo hacer dos preguntas al señor Ministro a los efectos de ilustrarme.

La primera consiste en cuál sería --porque a primera vista no me parece muy clara-- la ventaja efectiva de la aplicación de este régimen en relación con el régimen de la Ley de Promoción Industrial o con el de la de inversiones extranjeras.

Quiero aclarar que comparto el proyecto de ley, pero advierto en él que el incentivo fundamental son las exoneraciones fiscales. Creo que las mismas pueden obtenerse a través del mecanismo de las leyes que acabo de mencionar. Por

ad.1

25 x

lo tanto, pregunto cuál sería la diferencia esencial. Me parece que el señor Senador Flores Silva se refirió a eso en unos momentos, pero me gustaría conocer la opinión del señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO.- Creo que la diferencia es muy clara: al inversor hay que darle seguridad a largo plazo. Quien estudia la historia económica de nuestro país, se encuentra con que ha habido variantes en la política fiscal de protección no arancelaria, y que se ha cambiado el rumbo repetidas veces. Se supone que al inversor hay que darle condiciones de estabilidad, confianza y tranquilidad.

Por esta ley, el Estado se compromete bajo responsabilidad de daños y perjuicios, al mantenimiento de este régimen. El señor Senador podría preguntarme por qué no hacemos lo mismo con el resto del régimen. Pensamos que los elementos que debe tener el Gobierno para manejar su política económica no pueden estar constreñidos al mantenimiento "sine die". Por otro lado, entiendo que, con carácter excepcional y dadas las características específicas de la zona franca, el Estado puede adquirir ciertos compromisos, pero no puede generalizarlos a la totalidad del país, si no parecería que tendríamos que prescindir del Gobierno futuro, y estaríamos limitando la actuación de los Parlamentos siguientes. Todos sabemos que la responsabilidad por daños y perjuicios no supone la posibilidad de que el Parlamento que le suceda modifique esta ley, pero al inversor le estamos dando la seguridad básica de que el Estado se ha comprometido de la forma más firme que puede --es decir, comprometiendo la responsabilidad patrimonial-- a que la vigencia de estas leyes será permanente.

SEÑOR RICALDONI.- La segunda pregunta tiene que ver con unas hipótesis que mencionaba el señor Ministro hace un rato.

Tal como él lo señaló, es cierto que el proyecto que viene con sanción de la Cámara de Representantes, establece una norma que distingue entre lo que sería la introducción a la zona franca de insumos provenientes del exterior del país y el ingreso de insumos provenientes de la zona no franca. Para esta última regirían, como dice el inciso 2º del artículo 21, las normas vigentes en ese momento para la exportación. Creo recordar que el señor Ministro manejaba esta disposición del proyecto como argumento tendiente a demostrar

ad.2

que ella impediría la competencia desleal para el resto de la industria.

Reitero que mi pregunta es en términos aclaratorios, ya que considero importante la clarificación de todos éstos para conocer las consecuencias reales que tendría el proyecto.

En ese caso se atenúan, en alguna medida, las posibilidades de una competencia desleal. De cualquier manera, y a primera vista --por lo menos para mí que no he profundizado en el tema-- esa empresa que "importa" a la zona franca insumos provenientes de la zona no franca del país, como sería el caso de un frigorífico que obtiene una autorización para importar ganado en pie --el permiso para exportar ganado en pie en el Uruguay depende de una resolución administrativa-- que luego va a industrializar y exportar, se encontraría de todas formas con la ventaja que establecen otras normas, por ejemplo, el artículo 19 que exonera de todo tributo nacional creado o a crearse. O sea que si bien tendría un costo de importación a la zona franca del ganado en pie proveniente de la zona no franca del país, también estaría libre de otras exoneraciones tributarias que el resto de la industria nacional no posee.

Quisiera saber si esto es así o no.

SEÑOR MINISTRO.- Lo que señala el señor Senador es correcto. Lo que sucede es que cuando ese ganado en pie sale, paga una detracción que será un insumo mayor para el de la zona no franca. Desde el punto de vista nacional, sería exactamente lo mismo que si pasáramos por el puente Fray Bentos - Puerto Unzué ganado para faenar en Gualeguaychú o en Livramento, con la desventaja de que en ese caso no intervendría mano de obra uruguaya.

De todas formas el señor Senador debe tener en cuenta que nuestro frigorífico, que es exportador, está asentado en una demanda interna cautiva del consumo. En consecuencia, cuando el frigorífico exportador aprovecha los cortes Hilton o envía los cortes traseros a la Comunidad Económica Europea, es porque los cortes delanteros y el asado están siendo colocados en el consumo interno. No debemos olvidar que la característica típica de nuestra exportación es que ésta es marginal. Nuestro industrial asienta sus costos fijos en el mercado interno, y justamente cuando exporta generalmente no puede

ad.3

25 x

cargar en el costo de exportación los costos fijos. En el caso concreto de la industria frigorífica, en muchos períodos la exportación ha dado resultados negativos y la industria, en esos casos, se mantuvo con el abastecimiento del mercado interno.

En general, cuando se cuantifican las ventajas y desventajas de las zonas francas frente a las no francas, se parte de la base de modelos teóricos y del hecho de que una empresa funcione a full con un mercado estable; mientras que todos sabemos que en la economía actual las distorsiones son continuas y permanentes.

Además, partiendo de la base de que en la zona franca se aplica la legislación laboral, tenemos la ventaja eventual del no pago de impuestos. Personalmente, si tuviera un frigorífico me instalaría en la zona no franca y tendría asentada mi actividad sobre la base del consumo interno.

SEÑOR RICALDONI.- Me satisface esta explicación, porque mi preocupación era la de que si no existiera un mecanismo diferencial evidente, podría darse el caso de que en vez de obtenerse el efecto deseado, que es incorporar capital de riesgo proveniente del exterior del país a nuestra economía --y por esa razón comparto el proyecto de ley-- simplemente se diera una traslación del capital de riesgo de la economía uruguaya, de la zona franca a la no franca, la inversión en el país no aumentaría, sino que se trasladaría con perjuicios en la recaudación.

SEÑOR MINISTRO.- Puede darse el supuesto teórico que ha planteado el señor Senador Ricaldoni, en el sentido de que una empresa ubicada en la zona franca se trasladara a la no franca. Desde el punto de vista teórico, es perfectamente concebible que una persona que está volcada en el mercado externo manifieste que ya no trabajará en la zona no franca. Lo que ocurre en ese caso es que el abastecimiento del mercado interno es sustituido por otro.

Por otro lado, es sabido que un empresario que está eventualmente interesado en la zona franca, ya tiene un contrato con los Estados Unidos. Lo que generalmente se observa es que ese industrial no tiene intenciones de venderle al Uruguay, ni tampoco a Argentina o Brasil, porque si le interesa venderle a uno de estos dos países se instalaría en ellos.

ad.4

En consecuencia, los efectos de ventaja que puede tener para trabajar en los dos convenios instalándose en la zona franca, son muy inferiores a los que podría lograr haciendo una inversión en el país donde se encuentra el mercado consumidor.

En términos generales se observa que la gente que tiene interés en la zona franca es aquella que exporta al mundo. A nosotros nos interesa el mercado del mundo que es estable y menos irregular que el zonal.

Este último es muy importante para nuestra economía porque permite llegar a un incremento de economía a escala que hace posible inversiones en tecnología, mejoramiento de calidad, etcétera. Pero, de todas maneras el propósito es que aquella empresa que estaba trabajando para un consumo de tres millones de habitantes --cuando en realidad lo puede hacer para 23 ó 180 millones-- tenga la posibilidad de trabajar en escala económica de costo decreciente y pueda destinar los ahorros necesarios para la inversión tecnológica y el mejoramiento de calidad, lo que en definitiva le permitirá trabajar a nivel mundial.

En el caso típico de la carne, el señor Senador habrá podido comprobar que tenemos una demanda permanente en el Mercado Común, desde hace muchos años a pesar de todas las trabas y dificultades que éste nos impone. El mercado brasileño es totalmente coyuntural y en nuestro caso personal, para asentar nuestro desarrollo, no podemos seguir dependiendo de las reacciones esporádicas de los mercados de Argentina y Brasil en función de la marcha de sus respectivas economías.

SEÑOR FERREIRA.- En primer lugar, deseo agradecer a la Mesa el hecho de que me haya cursado invitación para participar en esta reunión, pese a que no integro esta Comisión.

Oportunamente, y habiendo hecho uso de la palabra durante la hora previa del Senado, había solicitado que cuando se fuera a discutir este tema a nivel de Comisión, ésta tuviera la atención de cursarme invitación.

Quisiera hacer algunas consideraciones sobre el proyecto,

ad.5

25×

pero no me parece apropiado realizarlas en el día de hoy porque tenemos el privilegio de contar con la presencia del señor Ministro y del señor Subsecretario y creo que la Comisión debe concentrarse en la información que ellos nos puedan brindar sobre la opinión del Poder Ejecutivo y en las aclaraciones técnicas que puedan requerir los miembros de la Comisión.

Sin embargo, dejo planteada mi inquietud de asistir a una reunión futura a efectos de hacer dichas consideraciones.

Sin perjuicio de ello, en el comienzo mismo del tratamiento de este tema quisiera ofrecer alguna información.

Como los señores Senadores saben, el proyecto surgió por una iniciativa que presenté al Senado en marzo de 1985. A raíz de ello, comenzaron las conversaciones informales con los representantes del Poder Ejecutivo, se hicieron una serie de reuniones con los señores Ministros de Industria y Energía y Economía y Finanzas, y posteriormente con ambos sub-secretarios, y se efectuaron consultas a la Cámara de Industrias, a la Asociación de Usuarios de Zonas Francas, y oportunamente el Poder Ejecutivo remitió el proyecto de ley que actualmente está en consideración.

En ese momento, la Cámara de Diputados estaba discutiendo varios proyectos al respecto. En lo que me es personal, me sentí identificado con la redacción final enviada por el Poder Ejecutivo que, a mi juicio, resumía y sintetizaba dos años de trabajo, por lo que solicité el retiro del proyecto de ley que oportunamente había presentado, que simplemente sería remitido como antecedente a la Comisión de la Cámara de Representantes, con el fin de que no hubiera dispersión de trabajo ni superposición de funciones y sus integrantes pudieran concentrar todo el esfuerzo en la consideración del proyecto del Poder Ejecutivo.

Cuando el mencionado proyecto fue aprobado por la Cámara de Representantes --y esto era lo que deseaba informar a los señores Senadores-- en la prensa trascendió la preocupación de la Cámara de Industrias por algunos artículos.

ad.6

La misma giraba en torno a aspectos que ya habían sido planteados en varias oportunidades, incluso, en la reunión mantenida con el señor Ministro en la sucursal 19 de Abril del Banco de la República.

Allí se plantearon algunas dudas, inquietudes o interrogantes con respecto a los artículos 40 y 41 de la ley, relativos a los cupos preferenciales que tenemos por los acuerdos de preferencia arancelaria con Brasil y Argentina.

El señor Senador Ricaldoni me dice que el señor Ministro ya ha hecho referencia a este aspecto.

Sin embargo, deseo señalar que algunos Legisladores de mi partido --concretamente, del sector al que pertenece el señor Senador Cadenas-- plantearon la inquietud de que la Cámara de Industrias hiciera llegar el alcance de sus objeciones, y la bancada del Partido Nacional me encomendó que en representación de la misma, me reuniera con los titulares de esta agremiación empresarial.

Hace pocos días me entrevisté con el Presidente en ejercicio de la Cámara de Industrias con quien mantuve una larga conversación en torno a tres aspectos que le interesaban fundamentalmente: el alcance del inciso 2º del artículo 2º y los artículos 40 y 41 del proyecto.

En ese sentido me informaron que habían mantenido una prolongada reunión con el señor Ministro, reiterándole sus objeciones en el sentido de que debía explicitarse más el alcance de estas disposiciones legales, pero que, a fin de no entorpecer el tratamiento de un proyecto de ley con el que podían sentirse más identificados, pensaban que sería mejor solucionar este problema por la vía de la reglamentación, porque la modificación de esas normas podría implicar el regreso del proyecto a la Cámara de Representantes y el inicio de una nueva etapa de su tratamiento legislativo.

Los representantes de la Cámara de Industrias me solici-

taron que trasmitiera a esta Comisión, su interés en concurrir a ella para expresar sus puntos de vista, lo que seguramente debe estar previsto.

Me parecía importante dar esta información, en la medida en que algunos Legisladores habían expresado su preocupación por las objeciones planteadas por la Cámara de Industrias.

No quisiera extenderme, pero repito que me gustaría hacer algunas consideraciones sobre el proyecto, sobre todo en lo que se refiere a los artículos que establecen la creación de una Comisión Honoraria Asesora, iniciativa en la cual he trabajado bastante, por lo que me gustaría compartir con los colegas el porqué de estas disposiciones, el alcance que tendrían y las razones que nos llevaron a plantearla en esos términos.

Agradezco la invitación que se me cursó y quedo a las órdenes del señor Presidente y de los miembros de la Comisión, para asistir nuevamente durante la discusión y el tratamiento del proyecto.

SEÑOR MINISTRO.- No sería leal si no manifestara públicamente la colaboración brindada por el señor Senador Ferreira, especialmente en algunas disposiciones como la relativa a los certificados "WARRANTS", que no los habíamos previsto y fueron incluidos por sugerencia del señor Senador.

SEÑOR FLORES SILVA.- Como señalaba el señor Senador Ferreira, la elaboración de esta ley ha insumido ya un largo tiempo y contando ya con media sanción, considero que nos encontramos en un momento importante, por lo que me gustaría solicitar un tratamiento rápido del asunto.

Creo que la ronda de entrevistas que debemos hacer podría agilitarse invitando a una delegación cada semana, con el fin de adelantar la consideración del asunto.

Me permito hacer esta sugerencia porque como sabemos, en este momento la agenda de trabajo del Parlamento no es

demasiado abultada, por lo que éste podría ser uno de los temas centrales de la legislación de este año.

Por otra parte, el proceso de elaboración de esta ley ha contado con un ejemplo importante de colaboración entre los diferentes partidos y órganos del Gobierno; han participado activamente con aportes importantes de ideas, tanto los señores Ministros de Industria y Energía y de Economía y Finanzas y algunos Legisladores, por parte del Partido de Gobierno --aunque alguno de los Ministros no es específicamente lo que podríamos denominar un militante asiduo del mismo-- algunos Legisladores de los sectores de oposición, como por ejemplo, el señor Senador Ferreira.

Quería plantear la inquietud del tratamiento ágil de este asunto porque, reitero, la agenda legislativa es algo escasa a nivel de Plenario.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aunque no estamos obligados a seguir el procedimiento del Plenario, me parece oportuno agotar las consideraciones de carácter general sobre el proyecto, porque el articulado es bastante extenso y seguramente dará lugar a muchas consultas y discusiones, por lo que quizás fuera conveniente no distraer más la atención del señor Ministro y continuar trabajando los miembros de la Comisión.

Cuando este proyecto se trató en la Cámara de Representantes, la Cámara de Industrias había dado su opinión, pero en virtud del tiempo transcurrido, les solicitamos que nos hicieran saber si mantenían sus puntos de vista o si deseaban formular agregados o supresiones. Seguramente, nos contestará en pocos días, pero extraoficialmente puedo decir que no existiría unanimidad entre sus integrantes, y que incluso ha existido cierto malestar entre algunos miembros, a consecuencia de un pronunciamiento.

Reitero que esta es una información extraoficial.

Si ningún señor Senador desea hacer consideraciones de carácter general en presencia del señor Ministro, comenzaríamos el análisis del articulado.

SEÑOR FLORES SILVA.- Primero tendríamos que votar el proyecto en general.

SEÑOR PRESIDENTE.- No creo que sea necesario, ya que en Comisión se obvian esas formalidades. Si no hay ningún punto de carácter general que algún señor Senador quisiera plantear, comenzaríamos a estudiar el articulado.

SEÑOR FLORES SILVA.- Muy brevemente voy a fundar mi posición en general.

A esta altura todos tenemos una idea bastante cabal de lo que estamos tratando. Hay viejos antecedentes legislativos que como bien señala el señor Ministro, se iniciaron en el año 1923. Es una práctica que a nivel universal ha pasado por encima de fronteras ideológicas. La China Popular, con sus cuatro zonas de comercio franco, ha estado marcando una cierta vanguardia comercial, incluso con regímenes más permisivos que el de la República de China. En Cuba también se ha dado alguna experiencia similar, aunque con algunas diferencias, pero siguiendo la misma filosofía.

Todos tenemos claro que se trata de hacer una conversión al carácter industrial y que para eso tenemos que dotar de una infraestructura y un marco legal con mayor desconcentración de la Dirección de Zonas Francas, con la simplificación de los trámites y no trasla... a la zona la ineficiencia del Estado en su régimen de monopolio.

Nosotros nos damos por satisfechos con las explicaciones del señor Ministro.

Con respecto a estos artículos quiero hacer alguna consideración inicial. Algunos aspectos de la redacción del proyecto, tanto del testo original del Poder Ejecutivo como de las modificaciones introducidas en la Comisión de la Cámara de Representantes y luego en el Plenario, pueden ser alterables. Es evidente que existe una realidad política, pues este proyecto ya fue aprobado en la otra rama parlamentaria. De todos modos estamos dispuestos a acompañar el proyecto, aún con algunas discrepancias respecto de su redacción.

SEÑOR SENATORE.- Quiero dejar sentado que no voy a hacer ninguna objeción al articulado; simplemente, voy a limitarme a permanecer en Sala. Como los señores Senadores saben me fue imposible concurrir a la reunión pasada por motivos

mg.1

25×

de salud, lo que hace que todavía no tenga claro algunos elementos que me permitan tener una visión completa del asunto.

Todos sabemos que este proyecto fue aprobado en la Cámara de Representantes con los votos del Partido Colorado y del Partido Nacional y que existe consenso de que no sea modificado a efectos de que no vuelva a la otra Cámara, por lo que me voy a limitar a acompañar el estudio de los artículos, sin que eso signifique mi aprobación. En todo caso, en próximas sesiones solicitaré la reconsideración de los artículos que me merezcan objeción.

SEÑOR PRESIDENTE.- Precisamente por eso es que no votamos. De manera que en cualquier momento podemos reconsiderarlos.

SEÑOR FERREIRA.- Deseo rectificar lo expresado por el señor Senatore en cuanto a que este proyecto fue votado en la Cámara de Representantes con los votos del Partido Colorado y del Partido Nacional, sino que lo fue con los de ellos, mas los del sector de la Lista 99.

SEÑOR SENATORE.- La Lista 99 votó el proyecto en general como forma de habilitar la discusión. Todas las modificaciones y disposiciones que propuso la Lista 99 durante el debate no fueron aceptadas, salvo una sobre la no introducción de artículos bélicos en la zona franca, la que siempre figuró en todas las normas relativas a este tema que se establecieron en el país.

El hecho de que se quiera que este proyecto no vuelva a la Cámara de Representantes, hace que los integrantes de un mismo sector no adopten la misma posición.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entramos, entonces, a considerar el artículo 1º.

Este artículo declara de interés nacional la promoción y el desarrollo de las zonas francas, pero como es el Poder Ejecutivo el que las determina --según el artículo 2º--, no hay necesidad de incentivarlas. Cuando el Poder Ejecutivo crea conveniente va a determinar una. Quiere decir que aunque no exista el artículo 1º el Poder Ejecutivo tendría las manos libres para instalar zonas francas. Pienso que el artículo 1º no le agrega ni le quita nada a las potestades del Poder Ejecutivo.

mg.2

SEÑOR MINISTRO.- En este caso, la redacción del artículo 1º no está en el sentido de incorporar la declaratoria de interés nacional del decreto-ley de 1974; simplemente, es más bien algo literario.

SEÑOR FERREIRA.- Con respecto al artículo 1º, quería decir que este proyecto de ley, además de crear un sistema normativo tiene la importancia de cómo se transmite al exterior.

Este proyecto tiene el propósito de fomentar la inversión. No soy un experto en este tema, pero por lo que he visto en legislación comparada, los sitemas normativos de las zonas francas tratan de ser sencillos, breves y entendibles como para quien no es conocedor de la situación interna del país.

Además de ello, plantean atractivos y manifiestan una voluntad política.

Sin perjuicio de que no se agrega ningún elemento jurídico --tal como lo señala el señor Presidente-- lo importante es que la ley comience con una expresión de voluntad declarando de interés nacional la promoción de determinadas áreas de desarrollo. Esto tiene su importancia. No es lo mismo que esté o no; es una expresión de voluntad política que va a ser recibida en el exterior.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si como lo ha dicho el señor Ministro la declaración internacional no tiene el alcance del decreto-ley del 74 podría confundirse. Si tiene un alcance literario, podría haberse empleado otro vocabulario diciendo, por ejemplo: declárase de conveniencia, etcétera. Porque alguien que lea esto, que dice "declárase de interés nacional" --como hay un decreto que lo regula, y como hay algunas cosas que gozan de determinados derechos--, puede pensar que no se aplica.

Basándose en ese decreto, podría decirse que es de interés nacional.

SEÑOR RICALDONI.- Coincido con mi compañero de partido el señor Senador Flores Silva en cuanto a que es conveniente, si las observaciones son de detalles o de semántica, que lo dejemos para una reforma ulterior de la ley. Pero en este momento parece que hay una buena temperatura política para que este proyecto progrese.

mg.3

25 x

El señor Presidente de la Comisión planteó con mucha agudeza un tema que quizás no sea ocioso reiterar. Hasta la sanción de la ley de promoción industrial, nunca entendí muy bien para qué servía realmente la declaración de interés nacional.

En realidad esto, así como así, parecía una mención honorífica o algo similar más que una cosa concreta, cuando las realidades industriales y comerciales del país reclaman actitudes positivas.

Luego viene el decreto-ley 14.178, de 28 de marzo de 1974, que en el artículo 15 hace una definición legal del interés nacional.

Me parece que en ese sentido dejó de suscitar las interrogantes que yo tenía hasta la sanción del decreto-ley. Se puede estar de acuerdo o no con lo que establece, pero ahora hay un marco legislativo sobre el punto. Está bien que se circunscriba a la ley de promoción industrial, pero por toda una serie de mecanismos de integración e interpretación jurídica, sin violencia, creo que podría entenderse aplicable a lo que fija ahora el artículo 1º del proyecto.

En otras palabras, mi pregunta es qué relación hay entre el interés nacional a que se refiere el artículo 5º del decreto-ley 14.178 y este interés nacional, no definido, del artículo 1º del proyecto.

SEÑOR MINISTRO.- Antes de referirme a lo que dijo el señor Senador Ricaldoni me gustaría ampliar algo que había manifestado el señor Senador Ferreira.

Esta es una ley --usando un lenguaje poco correcto--, que tiene que ser vendedora.

En más de un aspecto, las normas a redactarse son para que un empresario de otro país, con otro idioma, las entienda. En las múltiples opciones que tiene, se trata de que haya seguridad y estabilidad.

Hay normas que están redactadas pensando en un empresario, no en un abogado.

Ahora, con respecto a lo que decía el señor Senador Rical-

dad del interés nacional, debo expresar lo siguiente.

Cuando la comunidad como tal, a través de la ley concede determinados beneficios, lo hace en función de la actividad que se pretende proteger, porque se supone que el Estado la quiere promover para dar mejoras que se consideran dentro de las actividades prioritarias.

Si se analiza el decreto-ley de 1974, se puede observar que esa definición ha tenido múltiples interpretaciones. El único sentir común de esas expresiones es que se individualiza la actividad de un sector de la producción, entendiéndose que, por los beneficios que aporta a la comunidad, ésta puede sacrificar parte de los ingresos tributarios, o su totalidad, para promoverlos.

SEÑOR FLORES SILVA.- Quería decir, simplemente, que este artículo 1º es meramente enunciativo, como es costumbre en otro tipo de aspectos vinculados a la promoción de sectores.

Por ejemplo, podríamos citar el caso de la propuesta de ley vitivinícola o citrícola. He discutido con alguna persona vinculada al tema, en el sentido de si eso podría tomarse como pie para que algún empresario hiciera una reclamación, sobre todo para poder obtener alguna ventaja crediticia. Es claro que no; esto es simplemente enunciativo.

Desde mi punto de vista, en el caso de las zonas francas, tiene el valor de no ser sólo una señal para algo fundamental, sino para lo que es un mercado exterior que precisa que ésto se declare, aún más, en este tipo de leyes.

SEÑOR SENATORE.- Desde luego que no comparto esa opinión.

Cuando se dice que se declara de interés nacional algo y hay un decreto-ley que establece algunos principios, desde el punto de vista legal, me parece que esto es incorrecto.

El mismo término está perfectamente definido con anterioridad en donde se establece que lo de interés nacional no tiene el sentido que específicamente le da la legislación.

El problema de este proyecto es que ni siquiera se puede modificar. No se trata aquí de un problema semántico; se trata de una definición muy concreta, vinculada a la parte legal, que también tiene sus efectos. Cuando se declara,

por ejemplo, la instalación de una fábrica como de interés nacional, esto tiene un efecto determinado y se aplican las normas.

SEÑOR FLORES SILVA.- He escuchado con atención la declaración política realizada por el señor Senador Senatore en su intervención anterior. Pero confieso que no la he entendido cabalmente. Tengo ciertas dificultades, que seguramente obedecen a mis limitaciones para comprender la situación explicada por el señor Senador en el sentido de que el voto afirmativo de la ley realmente no constituye un pronunciamiento político. No me voy a referir a esto porque no me compete, en este momento, emitir juicios sobre otras colectividades.

Pero lo que sí quiero, señor Presidente, --y es por eso que pedí la intervención--, es, movido por un espíritu de defensa, simplemente, rebatir el punto de vista del señor Senador, con respecto a que esta ley, sobre la que ha dicho, ya por tercera vez, que no se puede cambiar: no; se puede cambiar. Pero para ello hay que contar con los votos que resultan de la expresión soberana de la población, en elecciones que se realizan periódicamente, cuando se tiene la fortuna de vivir en democracia.

De acuerdo con lo que se manifiesta, señor Presidente, parecería que hubiera una voluntad amordazadora. El señor Senador insiste en que no se puede cambiar un proyecto de ley, de una forma tal que parece vincularla con un ánimo inhibitorio de una minoría. Por el contrario, hay una voluntad política por parte de algunos señores Senadores, que luego se pondrá de manifiesto numéricamente. La democracia tiende a ser, como decía Borges, a veces, "un abuso de la estadística". El tema cuantitativo, entonces, tiene cierta relación con este asunto y veremos si se debe o no cambiar.

Entiendo que la línea de razonamiento que el señor Senador está estableciendo, por la cual nosotros votaríamos esto aunque hubiera errores importantes, sin cambiarlo movidos por la urgencia especial, no es válida. Esta cuestión de la urgencia también se ha reiterado como coartante del feliz o fermental desarrollo de este tema legislativo. No es así, señor Presidente, hay una voluntad política que se estableció en una Cámara y que posiblemente se dé en la otra y hay cosas que se consideran no son demasiado importantes. Tampoco lo es que este proyecto de ley, como

mg.6

[illegible] las leyes similares, marque una cuestión enunciativa. El señor Presidente ha señalado su opinión en contrario [illegible] al respecto. Pero tengo la impresión de que no hace [illegible] cosa que se diga "de interés nacional" o "de conveniencia nacional", cuando otras leyes han dicho lo mismo y por ello no se han generado las esperadas colas de citricultores o de otras actividades ante el Banco de la República.

No creo que para esa declaración que se realiza en el artículo 1º haya sido necesario saltearse todos los estudios de factibilidad y las condiciones específicas que la ley del 74 exige.

Termino, señor Presidente, dejando constancia de que nosotros estamos, en función de una actitud política, votando este proyecto de ley porque entendemos que los cambios que se puedan hacer no son fundamentales y que ello no significa que pase por delante de otras bancadas utilizando la urgencia o algo de ilegítimo sino que, por el contrario, nos movemos de acuerdo al normal funcionamiento parlamentario.

SEÑOR RICALDONI.- Señor Presidente: yo le decía "soto voce" al señor Senador Senatore más o menos lo que acaba de decir el señor Senador Flores Silva en cuanto a que había tenido alguna dificultad para entender cuál era su punto de vista en cuanto al concepto de interés nacional que figura en el artículo 1º de la ley.

Mi preocupación como la de otros integrantes del Cuerpo es ver si existen objeciones jurídicas de entidad con respecto al proyecto. Coincido con el señor Senador Flores Silva en que no se trata de aprobar de cualquier manera lo que viene de la Cámara de Representantes. Si hay que realizar ajustes de tipo idiomático, de poca importancia, no se justifica --cosa de la cual hay antecedentes en ambas Cámaras-- de volver el proyecto a la Cámara de origen. O sea que soy materia dispuesta, como cualquier otro Senador, para que regrese a la Cámara de origen si es que hay objeciones serias. El problema se centra en distinguir entre lo que pueden ser pequeños ajustes de sintaxis o semánticos y cuestiones de fondo.

Confieso que no alcanzo a comprender el sentido del comentario --no hablo de crítica porque no lo he entendido-- formulado por el señor Senador Senatore. Si fuera posible --y le pido disculpas por el abuso-- le rogaría que repitiera sus puntos de vista sobre este interés nacional que figura en el proyecto,

mg.7

Es decir, si cree que es igual o distinto al del decreto ley de promoción industrial. En fin, cuál es la virtud o el inconveniente de esa mención en el proyecto.

SEÑOR MINISTRO.- Señor Presidente: con respecto al tema de la declaratoria "de interés nacional" me gustaría aclarar un par de puntos. En primer lugar, de acuerdo al decreto-ley de marzo del 74, la declaratoria de interes nacional supone un proyecto de inversión que tiene que ser estudiado y aprobado por la unidad asesora de promoción industrial.

En segundo lugar, los señores Senadores podrán observar, en el artículo 9º del proyecto...

SEÑOR PRESIDENTE.- Hay decenas de declaraciones de interés nacional que no creo que todas respondan a un plan determinado. Ese decreto-ley de 1974 habla de actividades y he visto decretos en donde se declara a tal establecimiento o industria como de interés nacional. Al respecto inclusive se han producido polémicas. Parece que lo que puede ser de interés nacional es determinada actividad con independencia de quien la ejerce. Con esto quiero significar que no creo deba declararse de interés nacional a la fábrica tal o cual.

SEÑOR MINISTRO.- Con referencia al tema planteado, cuando se declara la inversión dentro del sector se estudia si ella tiene la viabilidad económica que justifique la exención que se busca. En otros términos, el decreto-ley de 1974 concede la posibilidad de otorgar determinadas franquicias. Estas son, para el caso del nivel empresarial, para ver la viabilidad económica, porque si la comunidad hace un sacrificio suspendiendo la recaudación de determinado tributo tiene que ser sobre la base de una contrapartida seria, es decir, que realmente haya interés porque se haga la inversión. Todos conocemos casos de inversiones a fondo perdido, en que la comunidad hizo un sacrificio y aquéllas no condujeron al desarrollo o crecimiento del sector.

Por otro lado, me he permitido anotar que en el artículo 9º del proyecto se estipula la posibilidad de acogerse al régimen del decreto - ley de marzo de 1974 para los promotores. En ese caso, se exige un proyecto de inversión; no es una declaración genérica. Frente a la expresión de "interés nacional" a que se refiere el artículo 1º, el 9º dice que las "empresas particulares autorizadas a explotar una zona franca no estarán amparadas en las exenciones y beneficios que esta Ley concede a los usuarios, sin perjuicio de que puedan obtener --si corres

jes.1

25 x

pendiere-- la declaración a que se refiere el decreto-ley 14.178, de 28 de marzo de 1974".

SEÑOR RICALDONI.- Perdón, señor Ministro, pero realmente el artículo 9º no lo entiendo, porque al decir que las "empresas particulares autorizadas a explotar una zona franca", ¿no se refiere a los usuarios de las zonas francas? Si no es así ¿qué son?

SEÑOR MINISTRO.- El señor Senador tendrá que apreciar que la explotación de la zona franca, de acuerdo al parágrafo 1º del artículo 8º, estará a cargo del Estado o de particulares debidamente autorizados. Es decir que el Estado podrá explotar directamente la zona franca o puede dar a un particular la posibilidad de que, mediante un precio, éste se haga cargo de proveer la infraestructura de esa zona franca y conseguir los clientes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es como si el explotador fuera el arrendatario y el usuario el subarrendatario.

SEÑOR MINISTRO.- Lo que se busca es proteger la inversión del industrial. En consecuencia, el que está exento, protegido de todo régimen tributario es el usuario de la zona franca, que puede ser directo o indirecto. Pero la exención alcanza estrictamente al usuario, al que va a montar la industria, y no al que eventualmente obtenga la concesión para la explotación de la zona franca; esa es una empresa que tributará de acuerdo con las leyes vigentes.

SEÑOR RICALDONI.- Estoy de acuerdo, pero hay casos en que el usuario es el explotador de la zona franca.

SEÑOR MINISTRO.- No, señor Senador.

SEÑOR RICALDONI.- Me remito a lo que establece el parágrafo 2º del artículo 8º que dice: "a estos efectos entiéndese por explotación la operación por la cual a cambio de un precio convenido con cada usuario, una persona física o jurídica provee la infraestructura"..., etcétera. Es decir, que se puede ser usuario y explotar la zona franca. Lo cierto es que a través de la lectura de este artículo no lo veo claro.

SEÑOR MINISTRO.- Si me permite, trataré de aclararle el concepto.

jes.2

25 x

Voy a dar lectura al artículo 14 que describe lo que es el usuario. Dice así: "Son usuarios de zonas francas todas las personas físicas o jurídicas que adquieran derecho a desarrollar en ellas cualquiera de las actividades a que se refiere el artículo 2º". Y esas actividades no son las de explotación de la zona franca, sino que son las comerciales, industriales o de servicio. Cierto es que la explotación de la zona franca, como operación, no está dentro de las exenciones tributarias. El explotador de la zona franca va a tener que tributar todos los impuestos que gravan las actividades lucrativas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a ordenar un poco el debate, porque la consideración de este artículo 1º ha derivado en otros supuestos, llevándonos inclusive hasta el artículo 9º. Deberíamos circunscribirnos a este artículo 1º.

SEÑOR RICALDONI.- Perdón, señor Presidente, pero quiero insistir con esta cuestión.

Si bien entiendo la distinción, pregunto qué disposición del proyecto impide que quien es usuario se convierta también en explotador. No hay nada que se lo impida, por lo que volvemos a la referencia que planteaba.

De todos modos, volveremos más adelante sobre esta cuestión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Son dos actividades diferentes que están regidas por disposiciones distintas.

Por ejemplo, si se es explotador o, para simplificar, arrendatario de una zona franca, no se tiene ninguna de las exenciones que esta ley otorga a los usuarios, aunque sí puede tener aquella que el decreto-ley de 1974 da a quienes ejercen actividades de interés nacional; pero son dos clases de exenciones. Si se es explotador de toda la zona franca, se goza de las exenciones del mencionado decreto, y nada más. A su vez, si se tiene un local como usuario, en ese carácter podría tener las ventajas de la ley. Pero, reitero, son dos cosas distintas.

jes.3

25 x

SEÑOR SENATORE.- ¿Me permite, señor Presidente?

De acuerdo a los artículos 1º y 8º, el explotador --a mi juicio, el promotor-- de la zona franca adquiere el derecho del estado a explotar dicha zona por determinado precio. Esa es una figura nueva que no aparecía en las anteriores normas de zonas francas; por lo menos, que yo recuerde.

SEÑOR FERREIRA.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR SENATORE.- Con mucho gusto.

SEÑOR FERREIRA.- Todas estas normas son nuevas; de lo contrario se hubiera dejado la ley anterior.

SEÑOR SENATORE.- De acuerdo.

SEÑOR FERREIRA.- En un principio, había un explotador de zonas francas, pero lo que aquí se crea es una situación nueva; o sea, que el explotador puede ser público o privado, se determina un marco jurídico para el explotador y un sistema normativo para el usuario.

SEÑOR SENATORE.- Desde luego que el explotador de zonas francas, de acuerdo a leyes anteriores, es el Estado; ahora puede ser el Estado o algún particular debidamente autorizado el que adquiera también el derecho a la explotación.

En cuanto a lo de "interés nacional" que aparece en el artículo 1º referido a la explotación, a mi juicio se trata de una designación infeliz, porque el artículo 9º dice claramente que los explotadores de zonas francas, por serlo y no obstante declararse dicha zona de interés nacional, tendrán los derechos que otorga la referida declaración si hacen lo que deben, es decir, si quedan comprendidos dentro de las normas establecidas por el decreto-ley Nº 14.178. En ese caso esas explotaciones serán declaradas de interés nacional, siempre y cuando hagan las inversiones, por lo que obtendrán los beneficios correspondientes.

A mi juicio, el concepto de declaración nacional es equivo

cado, porque parecería que comprendiera todo y no es así. Eso lo vemos concretado en el artículo 8º, en donde se determina que el explotador que realice las inversiones y se coloque en la situación establecida por la Ley de Promoción Industrial, su actividad puede ser declarada de interés nacional. Y en consecuencia, puede acogerse a esos derechos que, leyendo el primer artículo, parecería son de carácter general, porque el artículo dice: "declárase de interés nacional la promoción y el desarrollo".

considero que el término está mal empleado y debe aclararse en este proyecto de ley por medio de otra disposición.

Por otra parte, deseo manifestar --y termino porque sé que el señor Presidente es muy puntual con la hora de iniciación y finalización de la sesión-- que el señor Senador Flores Silva manifestó que este proyecto de ley tiene las mayorías necesarias, es decir, los acuerdos partidarios que se han realizado en la Cámara de Representantes y aquí. Es señor Senador lo expresó claramente y dijo que ése es el juego democrático. Desde luego, señor Presidente, estoy acostumbrado a eso; a lo que no lo estoy es a que el Partido Colorado --cuando coincidíamos con algunas disposiciones con el Partido Nacional-- las llamara mayoría accidental, puesto que es el juego normal del régimen parlamentario que todos acatamos y respetamos.

Con esto quiero expresar, señor Presidente, que este proyecto tiene pocas oportunidades de introducir modificaciones.

El señor Senador Flores Silva señaló, en alguna medida, la forma de tratarlo con cierta urgencia.

Pero un hecho real es que, tal vez, a este proyecto de ley no se le podrán introducir modificaciones, si las voluntades políticas ya están definidas sobre el tema.

jes.5

25 x

Pero tengo que formular algunas observaciones de entidad sobre este proyecto de ley, que las haremos conocer en el curso del examen del mismo.

Estoy absolutamente de acuerdo, señor Presidente, con el juego democrático de las mayorías y en que éstas, en definitiva, son las que deciden; lo único que recalco es que para mí no son mayorías accidentales sino parlamentarias. Aclarando este punto se termina el problema de que pretendan señalarme el juego democrático del valor de lo que es la opinión de las manos levantadas en ambas Cámaras.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se han aclarado los dos temas: el político y el del artículo 1°referente a la declaración de interés nacional que, coincido con el señor senador, no es del todo feliz. Creo que con la versión taquigráfica se incorporará a la historia fidedigna de este proyecto de ley, disipando todas las dudas.

SEÑOR MINISTRO.- Deseo acotar algo para contribuir al debate.

Cuando el artículo 1°declara de interés general la colocación y desarrollo de las zonas francas, no lo hace así con su explotación. De acuerdo con el artículo 9°para que la explotación de zonas francas tengan los beneficios de una declaratoria de interés nacional, va a tener que decir la regulación del decreto-ley de marzo de 1974, como muy bien lo expresaba el señor senador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se pasa a considerar el artículo 2°. Este establece que en las zonas francas se podrá realizar toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios. Me da la impresión que la expresión "toda" puede ser un poco amplia, porque podrían desarrollarse actividades legales, como, por ejemplo, la prostitución, que no es ilegal, pero creo que no está comprendida aquí.

Por otra parte en el inciso c) se expresa que se podrán prestar servicios profesionales. ¿Puede instalarse un estudio de abogado en la zona franca? En ese caso, naturalmente, estará exonerado de toda imposición.

SEÑOR MINISTRO.- El concepto de la zona franca es que allí se realiza, simplemente, lo que se llama el comercio al por mayor.

La asistencia en la zona franca es muy limitada. Después

cs,1.-

veremos, en otra disposición, que no pueden habitar allí sino el personal de vigilancia, etcétera. La actividad industrial requiere servicios y lo que se ha intentado es que el hombre que está en zona franca no tenga que efectuar una importación de servicios desde afuera de esta zona, como puede ser el de computación o mantenimiento. La actividad jurídica en esta zona sigue vigente como en la zona no franca. ¿Qué ocurre? Lo que está exento es el usuario, no el abogado que presta servicios, porque éste no va a ser usuario de la zona franca. En consecuencia, no lo van a alcanzar las exoneraciones del impuesto al IVA.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aquí se dice: "prestación de servicios profesionales". Es decir que esos profesionales que presten servicios no son usuarios.

SEÑOR MINISTRO.- Exactamente, señor Presidente.

Lo que sucede es que si no establecemos que se puede prestar esa actividad dentro de la zona franca, de acuerdo con otras disposiciones, ni siquiera podrían entrar a dicha zona.

SEÑOR PRESIDENTE.- Justamente ese es el sentido de mi pregunta. Pongo por ejemplo el abogado profesional que va a prestar servicios en la zona franca. ¿Este no es usuario? ¿Está exonerado o no?

SEÑOR MINISTRO.- No está exonerado porque no es usuario.

SEÑOR CADENAS.- ¿Me permite, señor Presidente?

Normalmente --y me refiero al Impuesto al Valor Agregado-- cuando un profesional uruguayo presta el servicio fuera del país, no paga el IVA. Si lo presta dentro de la zona franca, fuera del territorio fiscal uruguayo ¿estaría exonerado del Impuesto al Valor Agregado?

SEÑOR MINISTRO.- Si no fuera usuario, no. El sujeto pasivo del impuesto es el profesional; si éste es un usuario de zona franca está exento y si no es usuario, no lo está.

SEÑOR CADENAS.- Si el profesional uruguayo, sujeto pasivo, presta su actividad fuera del país, en la Argentina o en Francia, ¿no paga por esa actividad prestada fuera del país el Impuesto al Valor Agregado? Se entiende que esa labor

profesional fue desarrollada fuera del territorio fiscal y, por lo tanto, no está gravada por el Impuesto al Valor Agregado. Si yo presto ese servicio como abogado o como escribano fuera del territorio fiscal, o sea en la zona franca ¿estoy exonerado o no del Impuesto al Valor Agregado? Yo entiendo que sí.

SEÑOR MINISTRO.- El criterio para mí es el siguiente. Si usted es usuario de la zona franca, le alcanza la exención; si usted consigue un contrato de radicación aprobado por la Dirección de Zona Franca para montar un estudio dentro de esa zona, indudablemente allí va a ser usuario. Si usted es un abogado que va a prestar servicios en la zona franca --pero no es usuario de ella-- va a tener que tributar el impuesto, porque la concesión se hace únicamente al usuario. Evidentemente cabe la posibilidad de que en el día de mañana el abogado pueda solicitar un contrato para montar un estudio jurídico en la zona franca. En ese caso, si tiene el contrato que le otorga la categoría de usuario, estará exento como cualquier usuario de zona franca. Lo que determina la exoneración no es la actividad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pero ese estudio jurídico que se instale como usuario de zona franca, va a asesorar a los uruguayos que entren a dicha zona.

SEÑOR MINISTRO.- Obsérvese que se refiere a la prestación de los servicios que se requieran para el mejor funcionamiento de las actividades instaladas y la venta de dichos servicios a terceros países. Si bien --según el supuesto teórico que plantea el señor Senador Cadenas-- si un abogado consigue un contrato de radicación en zona franca aceptado e inscrito por la Dirección de Zonas Francas, ese estudio estará restringido al servicio de las actividades que actúan en dichas zonas o de terceros países.

SEÑOR PRESIDENTE.- Va a estar restringido a prestar sus servicios profesionales para las actividades que se desarrollan en zona franca. Entonces, presta sus servicios profesionales a una fábrica que presumiblemente se instalará en cuanto a las relaciones laborales con 200 obreros que entran y salen continuamente de la zona franca. Si ellos tuvieran que asistirse con un letrado uruguayo en nuestro territorio, les saldría más caro; en cambio, como el letrado está en zona franca, no se paga lo mismo.

cs.3.-

25

SEÑOR MINISTRO.- El tema realmente es así, señor Presidente. El asesoramiento del abogado en la zona no franca será más caro que en zona franca. Pero para que el abogado pueda gozar de esa exoneración, tendrá que conseguir un contrato de radicación en zona franca, y sólo estará exonerado el servicio que se preste a los usuarios de zonas francas o de terceros países. Es decir que si el hipotético estudio jurídico que se radicó en zona franca asesora a una empresa que esté fuera de esa zona, en primer lugar estaría violando la ley, porque no lo podría hacer. En segundo lugar, si lo hiciera, estaría gravado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ese abogado que ha obtenido un estudio jurídico o su radicación como usuario, le presta servicios exclusivamente a una fábrica que está dentro de la zona franca, pero la misma tiene un pleito contra una empresa uruguaya, que será dilucidado ante nuestros tribunales y ese abogado está ejerciendo su profesión con unas exenciones que los otros abogados uruguayos no tienen.

SEÑOR MINISTRO.- Es como usted lo afirma, señor Presidente.

SEÑOR AGUIRRE.- Señor Presidente: quiero hacer una observación de carácter general al artículo, que no refiere al detalle de actividades que se pueden desarrollar dentro de las zonas francas, respecto de las cuales también tengo alguna pregunta que formular, específicamente en cuanto al literal c). Lo que me preocupa de este artículo 2º es que se establece como principio general que las zonas francas son de propiedad pública o privada, es decir, de propiedad del Estado o de los particulares. Esto me preocupa porque el propio señor Ministro ha dicho que las zonas francas son un tercer país desde el punto de vista aduanero. Allí las normas tributarias de carácter aduanero --sea para ingresar o para sacar del territorio nacional todo tipo de mercaderías-- no rigen; allí no se cobran tributos. Una situación de tal excepcionalidad no parece razonable que se pueda desarrollar en una parte del territorio nacional que sea de propiedad de un particular.

Pero además, creo que esta calificación es incompatible con una serie de disposiciones del propio proyecto, y me parece que es una incongruencia en la que inadvertidamente se ha incurrido. El artículo 5º del proyecto dice que la administración de las zonas francas estará a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, lo cual me parece correcto. ¿Cómo es posible --si la zona franca es de propiedad privada-- que su administración esté a cargo del Ministerio de

Economía y Finanzas? Cuando es de propiedad privada, el Ministerio de Economía y Finanzas podrá ejercer la supervisión y el control, como lo dice el mismo artículo, pero no la administración.

Por otra parte, el artículo 10, refiriéndose a los explotadores --que serían en teoría estos titulares de propiedad privada en áreas de zonas francas-- dice que la solicitud de autorización para explotación de zona franca por particulares deberá ser presentada al Poder Ejecutivo, y habla de los demás requisitos. Luego dice que la autorización será onerosa ya sea mediante el pago al Estado de un suma única o mediante el pago de un canon periódico, según se convenga sin perjuicio de lo establecido en el artículo 30, que creo que ha pasado a ser el 31. El mismo expresa que esas sumas se destinan a la Dirección de Zonas Francas. Parece que todo esto está pensado como un negocio de Derecho Privado en el cual la persona que va a explotar le paga al Estado un precio --sea por una única vez o en forma periódica-- como si fuera un arrendamiento. Entonces, tengo la impresión de que, en realidad, esto debería manejarse por la figura jurídica de la concesión. Es decir que aquí hay una especie de servicio público --aunque ese no es exactamente el concepto-- en el que se autoriza a unos particulares a hacer la explotación de algo que, en principio, es del Estado, pero no creo que esto pueda entenderse como una transferencia de propiedad, que es un negocio jurídico de otra naturaleza y que, además, da poderes de disposición sobre la zona que son incompatibles con toda la filosofía de la ley.

Por otra parte, en el artículo 3º se establece con carácter genérico una declaración de utilidad pública para expropiar inmuebles de propiedad privada, mediante una redacción que considero imprecisa y que habría que mejorar. Además, creo que en materia de expropiaciones, las declaraciones genéricas no corresponden, pero se trata de otro tema que veremos al estudiar el artículo 3º. Lo que digo es que la expropiación es para transferir al Estado la propiedad de los bienes. Ese es el mecanismo normal de la expropiación y se paga la justa y previa indemnización que establece el artículo 32 de la Constitución. Pero no parece concebible que se vayan a expropiar bienes y esto suponga que el propietario de los mismos vaya a ser el particular que es propietario de la zona franca. Me parece que esto no ha sido bien pensado, que no está en la intención del Legislador y que no surge

de todo el contexto de la ley que el explotador de la zona franca sea el propietario del territorio en que dichas zonas están instaladas.

Esa es la observación que quería formular.

SEÑOR MINISTRO.- Señor Presidente: como bien dice el señor Senador Aguirre, la propiedad del inmueble no tiene relación con el derecho a la explotación de la zona franca. En la zona franca puede haber inmuebles del Estado o de particulares,o de particulares que, por estar en esa zona, gozan de determinados derechos. Pero estos derechos tienen una contrapartida y es la siguiente. En primer lugar, la figura del explotador de zonas francas tiene a su cargo la infraestructura y su mantenimiento. El va a percibir de los usuarios un importe por el mantenimiento de esa estructura, en virtud de la concesión del derecho de gozar de esta franquicia. La existencia del beneficio de la zona franca tiene una contrapartida que es el mantenimiento de la infraestructura de dicha zona..En otros términos, el inmueble puede ser de propiedad privada o de propiedad pública.

Como bien decía el señor Senador Aguirre, no se puede expropiar algo para dárselo a un particular. Si se expropia un inmueble en la zona franca éste deberá pertenecer al Estado. El administrador de zonas francas puede negociar con ese inmueble --dentro de lo que permiten las leyes-- arrendarlo, etcétera. La relación inmueble-administrador es totalmente distinta a la relación de concesión de importación dentro de la zona franca, la cual puede estar al margen de la titularidad de la propiedad del inmueble. Puede ser un inmueble de propiedad privada, arrendado por un privado, o del Estado. El Estado puede arrendar o no el inmueble o hacer un régimen de concesión, es decir que la titularidad del bien regualada por el derecho común y es marginal a la concesión del derecho de explotación. Este último tiene como contrapartida el pago por parte del usuario al explotador de la zona franca.

SEÑOR AGUIRRE.- Me parece que lo que dice el señor Ministro no es contradictorio con lo que he expresado, ya que en definitiva me está dando la razón.

El señor Ministro está hablando de los inmuebles ubicados dentro de la zona franca y sostiene que estos pueden ser propiedad del explotador, del Estado o de terceros.

c.b.3

25 x

Y el negocio jurídico por el cual se utilicen esos inmuebles para que funcione la zona franca, pueden ser de distinta naturaleza, según las figuras jurídicas del Derecho común.

El artículo segundo dice que: "Las zonas francas son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada". Es decir que expresa que el suelo, la superficie, es de propiedad privada, y eso es lo que me parece que no puede ser. Es incongruente con los artículos 3º y 5º e impropio de algo de tal gravedad como es el hecho de que se trate de un territorio aduanero distinto de nuestro país, donde no rigen las leyes nacionales.

Aquí lo que se pretende es hacer una verdadera figura de concesión. Se concede la explotación de una zona franca y para ello no es necesario, y aun puede ser inconveniente, que el territorio, es decir el suelo de dicha zona, sea propiedad privada. Creo que se debería modificar la redacción del artículo 2º. El área necesariamente debe ser de propiedad pública o estatal, desde el momento en que el Estado va a cobrar al explotador de la zona franca un precio o un canon periódico por el derecho a explotar esa zona.

SEÑOR FLORES SILVA.- Señor Presidente: evidentemente, es importante distinguir entre la autorización de explotación privada de la zona franca y la propiedad privada del predio.

Sin embargo, me permito señalar un pasaje del artículo 13 donde se dice:"El o los propietarios de los predios en que se instalen zonas francas privadas deberán constituir en ellos una servidumbre que tendrá por objeto la afectación del o de los inmuebles a tal destino". Luego explica que esa servidumbre tendrá un plazo similar al establecido en la autorización de explotación, al que estarán sometidos los explotadores privados. Creo que la ley ha cuidado que no hayan los desfasajes propios que podrían existir entre ambas situaciones. Podría darse el caso, por ejemplo, de que a un explotador privado, le fuese embargado un predio que no le pertenece. Creo que todo ello, para que no haya oposición entre la naturaleza de ambas situaciones jurídicas, está previsto en el artículo 13.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que la reflexión del señor Senador Flores Silva acerca de ese artículo, nos llevaría a conside-

rar una nueva redacción. El instituto de la servidumbre es entre predios y por eso hay un predio sirviente y otro dominante, y en este artículo no existe ni uno ni otro.

Cuando lleguemos a ese artículo, lo tendremos en cuenta. Creo que podríamos interrumpir aquí la sesión y luego permaneceríamos en contacto con el señor Ministro, porque seguramente vamos a necesitar su asesoramiento.

SEÑOR MINISTRO.- Personalmente agradezco la invitación y quedo a sus órdenes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Queda levantada la sesión.

(Es la hora 12 y 26 minutos)